GUIDA AL DIRITTO
Il Sole 24 ORE
SETTIMANALE DI DOCUMENTAZIONE GIURIDICA

ESTRATTO

Ernesto Bettinelli

immigrati: attuare il diritto di voto senza modifiche alla Carta fondamentale

1 NOVEMBRE 2003

ANNO X N. 42 - SPED. IN ABB. POSTALE - 45% - ART. 2 - COMMA 20/B LEGGE 662/96 - FIL. ROMA

FOCUS

ELEZIONI LOCALI

RUBRICHE

IMMIGRATI: ATTUARE IL DIRITTO DI VOTO SENZA MODIFICHE ALLA CARTA FONDAMENTALE

di Ernesto Bettinelli

Se la questione del voto amministrativo agli «immigrati» o agli «stranieri extracomunitari» venisse riformulata in termini giuridici più puntuali come «attribuzione dei diritti elettorali per la formazione degli organi di rappresentanza e di governo locale alle persone di cittadinanza non europea, stabilmente residenti in un comune italiano», probabilmente il dibattito in corso perderebbe gran parte della sua ingiustificata emotività.

Un principio già recepito - E si potrebbe constatare che il «principio» di una piena integrazione politica nelle comunità locali di tutti i residenti è già recepito nella vigente legislazione che disciplina la condizione degli stranieri nel nostro Paese. L'articolo 9, comma 4, del Dlgs 286/1998, ampiamente modificato nel 2002 (con la legge 30 luglio 2002 n. 189, cosiddetta legge Bossi-Fini), dispone infatti che la persona non cittadino europeo, titolare della «Carta di soggiorno» può «partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992».

Fuori da ogni polemica si deve ricordare che il nostro ordinamento ha già recepito il principio di partecipazione del cittadino non europeo alla vita pubblica

La norma presenta certamente qualche problema di interpretazione, con riguardo soprattutto alla sua attuale efficacia. In ogni caso il giurista, facendo ricorso alle risorse di cui dispone per una buona esegesi logica, storica e sistematica, come esorta l'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile, può ridurre le ambiguità e pervenire a qualche conclusione certa e, forse, utile.

Innanzitutto, significativamente, la disposizione in esame esprime chiaramente un'"adesione" alla Convenzione di Strasburgo del 1992, ratificata parzialmente dall'Italia con la legge 8 marzo 1994 n. 203, che espressamente rifiutava di recepire proprio il capitolo C (articolo 1), recuperato poi nei suoi contenuti dal più recente legislatore che lo adotta come «parametro» ineludibile («armonia» è locuzione impegnativa...) per la disciplina dei diritti elettorali agli stranieri residenti, ma non cittadini.

L'atto richiamato è assai preciso e prevede l'impegno per gli Stati contraenti di concedere - in parità di condizioni con i cittadini - il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali a ogni straniero «residente» legalmente e abitualmente nello Stato nei cinque anni precedenti le elezioni (articolo 6). Tale periodo può comunque essere abbreviato da ciascuno Stato contraente (articolo 7).

Si è verificata, dunque, dal 1994 a oggi una notevole evoluzione di sensibilità e di prospettiva che trova diffusa conferma in variegate fonti dell'ordinamento e in rilevanti atti politici a esso immediatamente collegati. Basti solo segnalare la forte accentuazione dei compiti di integrazione sociale affidati (soprattutto) ai comuni dal rinnovato ordinamento degli enti locali (Dlgs 267/2000) laddove si rimarca il loro ruolo di «rappresentanza» delle rispettive «comunità» per curarne gli interessi e promuoverne lo sviluppo. (articolo 3, comma 2). E molto spesso l'insieme dei membri delle comunità viene definito come «popolazione», comprensiva sia degli abitanti cittadini, sia di quelli non cittadini. Costoro rientrano anche nella categoria delle «minoranze» (senza aggettivazioni) alle quali l'articolo 6, comma 2, dello stesso testo unico promette «forme di garanzia» e di «partecipazione», riservate all'autonomia statutaria dell'ente. Ancora più puntualmente all'articolo 8, comma 5, si impone agli statuti di promuovere «forme di partecipazione alla vita politica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti». Come è noto, i primi (grazie alla direttiva dell'Unione europea n. 94/80/Ce recepita dal Dlgs 197/1996 e ora inserita nell'articolo 40 della «Carta dei Diritti»), purché stabilmente residenti, sono stati ammessi all'esercizio di tutti i diritti elettorali in sede locale con piena equiparazione ai residenti cittadini italiani. Equiparazione che fino a ora non è stata concessa ai secondi. Per essi la gran parte degli statuti ha previsto forme, per così dire, sostitutive di intervento meramente consultivo nella vita pubblica comunale: oltre all'ammissione dei residenti extracomunitari ai referendum (in quanto formalmente non deliberativi) sono state escogitate sedi di rappresentanza particolare, *a latere* dei consigli comunali, come le «consulte»

o i consiglieri comunali «aggiunti» con voto consultivo (è il caso di Roma).

La posizione del Parlamento europeo - Da molte parti si ritiene che queste forme sostitutive siano ormai insufficienti o che addirittura rimarchino differenze sociali ed etniche che è opportuno rimuovere per perseguire l'obiettivo fondamentale, proprio dei comuni, di una piena integrazione (nei diritti e nei doveri) tra tutte le persone stabilmente residenti senza irragionevoli discriminazioni, che, tra l'altro, renderebbero più difficili e meno legittimate le politiche comunali. A sostegno e ulteriore sviluppo di questo indirizzo il Parlamento europeo in un recente documento («Relazione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nel 2002»; doc. A5-0281/2003 21 agosto 2003) «ritiene... necessario estendere il concetto di cittadinanza europea al di là del mero riferimento alla nazionalità degli Stati membri e consentire ai residenti legali di lunga durata (tre anni) provenienti da paesi terzi di partecipare alle elezioni locali, nonché alle elezioni per il Parlamento europeo».

Tale perentoria affermazione, ancorché di natura non normativa, è assai importante sia per l'istituzione che l'ha prodotta (rappresentativa dei popoli dell'Unione); sia perché annovera l'attribuzione del diritto di voto amministrativo ai cittadini extra-europei residenti stabili in un comune dell'Europa tra i «diritti fondamentali»; sia perché associa il diritto di voto locale a quello per il Parlamento europeo; sia, infine, perché individua in «tre anni» il tempo per definire la stabilità residenziale di lunga (cioè sufficiente) durata ai fini dell'integrazione politica degli immigrati extracomunitari nell'Unione europea.

> Da molte parti si ritiene che le forme sostitutive, come ad esempio i consiglieri comunali "aggiunti" o le "consulte", rimarchino le differenze sociali ed etniche esistenti

Le scelte dei municipi - È in questo contesto di riconoscimento di comuni e fondamentali valori della cultura giuridica e istituzionale europea, che è maturata l'iniziativa autonoma di alcuni consigli comunali rivolta a prevedere direttamente nei propri statuti comunali, senza l'attesa di ulteriori mediazioni o autorizzazioni legislative, il diritto delle persone stabilmente residenti a esercitare i diritti elettorali in ambito locale. In tal senso il Consiglio comunale di Genova ha approvato a maggioranza (16 settembre 2003) una risoluzione con la quale impegna il Sindaco e i competenti organi consiliari a «elaborare una proposta di modifica di Statuto del comune di Genova che preveda il diritto di voto e di elettorato passivo alle elezioni amministrative per i cittadini stranieri di provenienza extra Ue o apolidi residenti nel territorio Comunale», uniformandosi alla «Carta europea dei diritti dell'uomo nella città» (sottoscritta a Saint Denis il 18 maggio 2000 da 130 città europee). Questo documento, in particolare, considera sufficienti due anni di residenza nel comune per l'attribuzione del diritto di voto amministrativo alle persone maggiorenni di nazionalità straniera (articolo 8, comma 2). La volontà di molti comuni di regolamentare unilateralmente, per via statutaria, tale diritto è stata ribadita e preannunciata, tra gli altri, dal sindaco di Venezia, Paolo Costa («La Repubblica», 10 ottobre 2003) il quale fonda la legittimità di una simile iniziativa sull'accresciuta autonomia del Comune nel nuovo Titolo V della Costituzione e sull'espresso riconoscimento della fonte-Statuto (articolo 114).

Con ciò si ripropone il problema di comprendere il significato del comma 4 dell'articolo 9 del Dlgs 286/1998 laddove afferma che la persona di nazionalità non comunitaria «può esercitare l'elettorato quando previsto dall'ordinamento...». Sono proprio le due parole messe in evidenza a suscitare qualche incertezza. «Quando» (che, in ogni caso, non può essere inteso come un «se» o «a condizione che»: altrimenti si priverebbe il testo di qualsiasi valore innovativo...) può ragionevolmente riferirsi a un processo in corso, ma non ancora compiuto, di produzione di normative volte a dare attuazione effettiva a un principio che - come si è già visto - la disposizione stessa ha già accolto in termini generali, ma non generici (richiamando il contenuto del capitolo C della Convenzione di Strasburgo).

«Ordinamento» potrebbe equivalere a «legge generale» (dello Stato) oppure fare riferimento alle diverse fonti in cui si articola l'ordinamento della Repubblica, in rapporto alla loro specifica competenza: tra esse certamente devono essere inclusi gli statuti di comuni e province. L'integrazione sociale e politica di tutte le persone ivi residenti, per assicurare loro la migliore convivenza e un dignitoso sviluppo umano, rientra certamente negli interessi istituzionali primari e, dunque, nella sfera di competenza degli enti succitati. Per questo aspetto la rivendicazione dei comuni di procedere alla diretta attuazione nei propri ambiti territoriali del «principio-obiettivo» già accolto dal legislatore statale non appare affatto irragionevole.

La via emiliana - Anche le regioni vantano interessi e (almeno parziale) competenza. La giunta dell'Emilia-Romagna, ad esempio, ha presentato recentemente (deliberazione 447/2003, con il parere favorevole della Conferenza regione-autonomie locali) al proprio Consiglio una proposta di legge avente per oggetto «Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati». Tra gli scopi figura quello di «promuove-

re la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale nell'ambito delle istituzioni locali del proprio territorio» (articolo 1, comma 4, lettera *m*); e, a tal fine, tra le varie forme considerate, emerge «l'estensione del diritto di voto degli immigrati... ove consentito» (articolo 8, comma 1).

La prudenza di quest'ultimo inciso in un testo che pure, a fondamento della legittimità e doverosità degli interventi previsti in favore della più ampia integrazione degli immigrati stabili e regolari, richiama in premessa le fonti (non solo) legislative nazionali, internazionali ed europee sopra segnalate, rivela comunque che la questione della necessità di una disciplina statale ulteriore rispetto al principio accolto nel Dlgs n. 246 non è affatto risolta.

In proposito possono valere alcune considerazioni di ordine formale e sostanziale. Il «nuovo» articolo 117, comma 2, della Costituzione afferma la «legislazione esclusiva» dello Stato in materia di «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» (lettera *a*) e di «immigrazione» (lettera *b*). In questo secondo caso alla legge statale è affidato il compito di disciplinare «forme di coordinamento tra Stato e regioni» (articolo 118, comma 3). È difficilmente controvertibile che l'attribuzione dei diritti elettorali, anche se solo in ambito locale, faccia parte dello *status* di tale categoria di persone e rientri pertanto nella sfera di competenza del legislatore statale anche per gli aspetti modali dell'esercizio del voto.

La regolamentazione diffusa a opera di normatori locali di un diritto di convivenza da tutti qualificato come «fondamentale» mancherebbe di uniformità

I limiti delle norme locali - In effetti, una regolamentazione diffusa (o dispersa) e, per di più, eventuale di un diritto di convivenza da tutti qualificato come «fondamentale» a opera di normatori locali mancherebbe assai probabilmente della necessaria uniformità, imposta dall'articolo 3 della Costituzione. Si pensi solo alla disciplina del requisito della stabilità e durata della residenza che potrebbe sensibilmente variare da comune e comune, in assenza di un indirizzo univoco anche nelle fonti internazionali sopra ricordate. Insomma, potrebbe sortirne una inammissibile disparità di situazioni e di trattamento che, tra l'altro, avrebbe ripercussioni non positive proprio sull'esigenza di integrazione sociale di tutti i membri delle comunità locali. Oltre a ciò spetterebbe sempre (e solo) al legislatore statale provvedere alle necessarie integrazioni del testo unico (Dpr 223/1967) sulla «disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali», come è avvenuto con l'istituzione di liste elettorali aggiunte per i cittadini degli stati membri dell'Unione europea che richiedono di partecipare alle elezioni per il rinnovo degli organi rappresentativi e di governo comunali (articolo 1 del Dlgs 196/1997).

Lo stesso legislatore statale è comunque tenuto al rispetto della propria coerenza: sarebbe difficilmente sostenibile sotto il profilo della ragionevolezza una disciplina regressiva rispetto ai contenuti del capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992 (ai quali rinvia il Dlgs 286/1998). Ad esempio: aumentando la soglia massima dei cinque anni di residenza nello Stato di accoglienza ivi contemplata per l'acquisizione del voto amministrativo, oppure escludendo il diritto all'eleggibilità... Come si è visto, anche altre iniziative maturate in questi ultimi tempi negli «spazi» della cultura giuridica e istituzionale dell'Unione europea sono manifestamente orientate a facilitare e a non ritardare oltre misura una completa integrazione civica e politica a livello locale dei cittadini non comunitari, immigrati stabilizzati.

Lo strumento legislativo - Non parrebbe invece indispensabile (e neppure opportuno) il ricorso alla legge costituzionale per rendere effettivo un principio già introdotto nell'ordinamento dal legislatore ordinario.

Eppure, la gran parte dei progetti di legge depositati o preannunciati nella legislatura in corso sono di tale tipo, come le proposte di legge costituzionale: Turco e altri (Camera, doc. n. 1464), Soda (Camera, doc. n. 1616), Pisapia e altri (Camera, doc. n. 2374), Bulgarelli e altri (Camera, doc. n. 2540), Diliberto (Camera, doc. n. 4327), Guerzoni (Senato, doc. n. 243); e, da ultimo, quella promossa dall'on. Fini. Si affidano invece ai procedimenti ordinari le proposte Pisapia e altri (Camera, doc. n. 2409); Malabarba e altri che sollecitano la ratifica, esecuzione e applicazione immediata del capitolo C) della Convenzione di Strasburgo (Senato, doc. n. 326).

Le suddette iniziative considerano, esplicitamente o implicitamente, l'articolo 48 della Costituzione - laddove dichiara che «sono elettori tutti i cittadini... che hanno raggiunto la maggiore età» - come un limite assoluto, tale da inibire alle fonti sub-costituzionali di ammettere all'esercizio dei diritti elettorali amministrativi le persone maggiorenni di nazionalità extracomunitaria, pur stabilmente residenti nella Repubblica, appunto in quanto prive del presupposto indefettibile della cittadinanza.

Questa opinione, fondata certamente su un dato testuale della norma costituzionale, non pare, in verità, insuperabile se, ancora una volta, si interpretano gli enunciati della Carta non isolatamente, ma in una dimensione storica e sistematica. In altri termini, se si ha

cura di comprendere tutto il discorso costituzionale e i valori di integrazione che ne sono all'origine.

Lo stesso articolo 48 si ispira a una logica più inclusiva che esclusiva nel momento in cui segna l'approdo al suffragio universale con la messa al bando delle irragionevoli discriminazioni dei precedenti ordinamenti fascista-totalitario e liberale-incompiuto.

La cittadinanza formale - Il requisito della cittadinanza formale si può declinare - ed è stato declinato - nella prospettiva dinamica delle esigenze della sovranità, in collegamento con l'apertura ai diritti inviolabili dell'uomo evocati dall'articolo 2 della Costituzione, precisati e consolidati in una progressione notevole di dichiarazioni e convenzioni internazionali condivise dall'Italia, le quali complessivamente considerate tendono a equiparare con ragionevolezza - e nel rispetto di altrettanto ragionevoli interessi nazionali - le posizioni dei cittadini e quelli dei non cittadini che convivono nello Stato di fronte ai diritti fondamentali. La dottrina - sia pure con impostazioni diversificate - ha valutato questo processo del tutto compatibile con il nostro «sistema» costituzionale e, si ripete, con la sua storia e i suoi obiettivi di giustizia «globale».

La Corte costituzionale, da parte sua, adottando il parametro della ragionevolezza - oltre il principio di mera eguaglianza dei cittadini davanti alla legge - ha assecondato questo processo equiparando cittadini e non cittadini in quanto persone nella titolarità di situazioni attive e passive (diritti e doveri), individuali e collettive, essenziali ai fini di una civile, dignitosa e non ingiustamente discriminatoria convivenza (tra le tante, si vedano le sentenze 62/94, 172/99 e 509/00).

In questo contesto è appena il caso di ricordare gli effetti dell'esegesi dell'articolo 11 della Costituzione che per il perseguimento della «giustizia tra le Nazioni» (che non può non significare miglioramento delle condizioni anche giuridiche delle persone che si trovino al di fuori del loro Paese d'origine), autorizza l'Italia a cedere quote progressive della propria sovranità a ordinamenti sopranazionali, come l'Unione europea.

Proprio grazie alla copertura di una simile interpretazione evolutiva il legislatore ordinario, ha potuto, in attuazione della già menzionata direttiva europea n. 94/80, riconoscere il diritto di voto amministrativo municipale ai cittadini europei, non italiani, residenti nel nostro Paese. Dunque, il riferimento dell'articolo 48 al requisito formale della cittadinanza per il parziale esercizio di diritti elettorali da parte degli «stranieri-immigrati» comunitari non ha rappresentato in questo caso un ostacolo insormontabile.

I ritocchi costituzionali - Esistono davvero buone ragioni per procedere ora in modo diverso, ricorrendo alla doppia lettura e agli ulteriori gravami imposti dall'articolo 138 per le revisioni costituzionali, al fine di riconoscere anche ai residenti stabili maggiorenni l'elettorato attivo e passivo per le sole elezioni degli organi di rappresentanza e governo degli enti locali?

La risorsa della ragionevolezza, confortata dagli indirizzi di politiche per l'integrazione che - come si è accennato - si stanno consolidando nell'Unione europea, indurrebbe a ritenere che aggiunte al testo dell'articolo 48 della Costituzione non siano affatto necessarie e che ci si possa ancora affidare all'insieme dei principi e precetti della medesima, confermando in tal modo la sua capacità di espansione e di forza normativa. Pure dal punto di vista di opportunità politico-istituzionale è evidente che il ricorso al lungo procedimento di revisione costituzionale enfatizzerebbe inutilmente (e con danno all'immagine del nostro Paese nel consorzio europeo) contrapposizioni che potrebbero tranquillamente risolversi nella normale arena parlamentare.

> La risorsa della ragionevolezza, confrontata con gli indirizzi dell'Unione europea, indurrebbe a ritenere che aggiunte all'articolo 48 della Costituzione non siano affatto necessarie

Se ragionevolezza significa capacità di distinguere e di ragionare più che sulle forme, sulla realtà delle cose e sugli interessi anche istituzionali effettivamente coinvolti dall'adozione di nuove discipline, non si può non sottolineare che agli organi di rappresentanza e di governo locale sono attribuite solo competenze e poteri amministrativi e non funzioni connesse all'esercizio della sovranità riservate dalla Costituzione in via esclusiva a Parlamento e Governo. Cosicché non può essere messo sullo stesso piano il suffragio amministrativo e quello politico; né è ragionevole paventare il rischio di interferenze indirette di interessi stranieri negli affari italiani invocando il problema di una «doppia» irrisolta lealtà che potrebbe gravare sui cittadini stranieri. La comprovata stabilità residenziale si può considerare come una «cittadinanza di fatto» di livello locale, sufficiente a consentire anche a questa categoria di persone di manifestare attraverso una piena partecipazione elettorale sincera adesione alla comunità in cui vivono e al cui sviluppo contribuiscono.

Sulla base di questi presupposti così semplici e concreti nel 1849, in Svizzera, il Cantone di Neuchâtel concesse il voto amministrativo agli stranieri. E tuttora prevede che: «Gli stranieri e le straniere di 18 anni compiuti che possiedono un permesso di residenza e che hanno il loro domicilio nel cantone da almeno un anno sono elettori». ■